

## **Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas.**

**Autoria:** José Antonio Gomes de Pinho

**Resumo:** este artigo aborda a presença da *accountability* em portais de governos estaduais e municipais no Brasil. Os portais representam um componente fundamental da sociedade de informação e do avanço vertiginoso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na sociedade contemporânea. Credita-se as TIC e em especial à Internet uma capacidade de revolucionar as sociedades e conferir maior status democrático a estas através do aumento da *accountability* entendida como transparência e prestação de contas. Considera-se também o potencial que os portais têm no sentido de abrigar e utilizar de forma mais intensa expedientes de participação popular. O estudo conduzido em portais de nove governos estaduais e nove municipais além do Distrito Federal revelou um estado ainda muito distante das promessas que a TIC carregam mostrando a forte presença ainda de uma estrutura de Estado autoritária, centralizadora e refratária à participação popular. Por outro lado, acredita-se que isto faz parte de um processo de avanço não só das TIC, que seria inexorável, como dos procedimentos democráticos na sociedade brasileira. Os resultados acabam convergindo com a literatura internacional que mostra resultados modestos na utilização das TIC no setor público.

**1. Introdução:** tem sido extremamente notável o crescimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) baseadas no computador e mais especificamente na Internet nos últimos anos. Essas TIC têm permeado praticamente todos os setores e atividades da vida, quer sejam do âmbito privado, pessoal ou público promovendo maior produtividade, interatividade e ativando fluxos de informação. As repercussões dessas transformações são imensas no plano econômico, político, social, psicológico e filosófico e estão ainda sendo digeridas e processadas, pois essas tecnologias evoluem de forma extremamente rápida e ainda não se atingiu um patamar de acomodação. O setor público não tem também ficado de fora dessa onda de transformações e tem adotado procedimentos das TIC em suas atividades. Uma das formas mais diretas e explícitas de atuação das TIC se corporifica na construção de portais governamentais onde os governos expõem suas intenções, seus programas de governo, oferecem informações e facilidades de serviços para os cidadãos e, supostamente, incrementam a sua *accountability*, entendida como a capacidade de prestar contas e ser transparente para a sociedade. Governos no Brasil, seja no nível federal, estadual e muitos municipais têm construído seus portais como forma de seguir essa tendência inexorável. Este artigo objetiva perscrutar como portais de governos estaduais e municipais no Brasil têm respondido a objetivos de maior *accountability* tomando como objeto empírico nove portais de governos estaduais e nove governos municipais (capitais dos Estados selecionados) além do portal do DF – Distrito Federal, especificados na metodologia abaixo.

O artigo olha apenas o lado de quem forma e produz a tela, de quem constrói o portal, ou seja, o governo, e não do lado de quem usa, consulta o portal, a sociedade civil. Assim, este artigo tenta apreender como os governos tratam a questão da construção dos portais e não como a sociedade civil, o cidadão, consulta e utiliza-os.

**2. Referencial Teórico:** a utilização das TIC por parte do setor público tem sido tão intensa que tem levado a consagração da expressão governo eletrônico para designar uma série de atividades governamentais que giram em torno dessas TIC. Embora não se fale em empresa eletrônica, sim em comércio eletrônico, a expressão governo eletrônico se afirmou o que implica em criar expectativas muito grandes em relação às possibilidades do governo eletrônico. Os portais governamentais podem ser considerados como a porta de entrada do governo eletrônico, a face mais visível e exposta deste. O conceito de governo eletrônico

pressupõe necessariamente a idéia de interatividade entre diversos atores sendo consideradas as seguintes possibilidades de interações do governo eletrônico: a) *Business-to-government*; b) *government-to-business*; c) *citizen-to-government*; d) *government-to-citizen*; e) *government-to-investor*; f) *investor-to-government*; g) *government-to-government*. (Jóia & Cavalcante Neto, 2004). No que tange a este artigo, interessam as categorias c e d sendo esta última definida da seguinte maneira: “O agente que disponibiliza o serviço ou produto é o ente governamental, ao passo que o cidadão adquire esse produto ou serviço” (Jóia & Cavalcante Neto, 2004, 31). A categoria c, por sua vez, tem a definição seguinte: “o agente que propõe o serviço ou produto é o cidadão e o agente que o aceita ou adquire é um ente governamental” (idem). Na investigação feita que resultou este artigo o foco recai mais especificamente na categoria d, dado o privilegio a examinar as relações entre governo e cidadão, partindo do governo em direção ao cidadão.

Têm sido geradas expectativas grandiosas com o governo eletrônico e com a Internet, canal de conexão e de acesso ao governo eletrônico. Assim, para Agre a Internet “oferece a esperança de uma sociedade mais democrática. Através da promoção de uma forma descentralizada de mobilização social, diz-se que a Internet pode nos ajudar a renovar nossas instituições e nos libertar de nossos legados autoritários” (Agre, 1997, 114). Realmente, por esta afirmação, espera-se muito de um *mero* instrumento! Mas, o mesmo autor abranda esta expectativa mostrando o outro lado da moeda ao considerar que a Internet “detém essas possibilidades, mas elas não são absolutamente inevitáveis” (idem, 114), pois pode se transformar em “instrumento de opressão” e de centralização do poder (idem). Em outras palavras, o mesmo instrumento pode ter duas faces.

De uma maneira geral, a observação das experiências de governo eletrônico, mesmo internacionais, no entanto, tem mostrado que essas expectativas não tem se realizado ou se realizam apenas parcialmente. Castells, por exemplo, reconhecido entusiasta da internet e da sociedade da informação, mostra evidências nesse sentido. “Esperava-se que a Internet fosse um instrumento ideal para promover a democracia – e ainda se espera. Como dá fácil acesso à informação política, permite aos cidadãos serem quase tão bem informados quanto seus líderes” (Castells, 2003, 128). A internet e a interatividade acenam com a possibilidade dos cidadãos “solicitar informações, expressar opiniões e pedir respostas pessoais a seus representantes” (idem, 128). A experiência tem mostrado, no entanto, “um quadro melancólico – com a possível exceção das democracias escandinavas” (idem, 128). “Governos em todos os níveis usam a Internet, sobretudo como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real” (Idem, 128), ou seja, as experiências concretas estão bem abaixo das promessas contidas nas TIC, principalmente quando afeitas ao campo do aprofundamento democrático e isso mesmo em países desenvolvidos. Se esta situação tem sido encontrada em contextos mais democráticos, o que pode se esperar em contextos onde a democracia ainda é insipiente? A resposta a essa questão nos remete à consideração do conceito de *accountability* que na arguta apreciação de Campos não tem tradução para o Português, ficando difícil de ser trabalhada na realidade brasileira, pois “o que nos falta é o próprio conceito” (Campos, 1990, 1). A construção da *accountability* exigiria o seguinte pré-requisito: “Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (idem, 35). Assim, a nossa tradição política é marcada pela presença de um Estado tutor, pressupondo-se que um Estado tutor não tem muito que prestar contas de seus atos à sociedade. A *accountability* tem sido visto como “baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem)” (Arato, 2002, 92). Arato afirma concordar com Manin pontuando que “*accountability* é uma *avaliação retrospectiva*,

especialmente quando se trata de representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas que podem ser punidos por seus atos e omissões nas eleições subsequentes” (Idem, 91/92). Os portais podem se constituir em elementos potencializadores da *accountability* ao possibilitarem uma prestação de contas expedita do setor público à sociedade bem como instalar um processo contínuo de interação entre as duas esferas. “A discussão e a crítica também informa os representantes sobre o estado de espírito do eleitorado” (Idem, 97). Acreditamos que, estabelecida a interação nos portais, poder-se-ia chegar à situação descrita por Arato que os representantes seriam “capazes de responder rapidamente à opinião pública, testar as conseqüências do abandono de certos programas e promessas, reverter o curso da ação quando necessário, e tentar persuadir o público através de palavras e atos” (Idem, 97). No caso, as TIC possibilitariam a resposta e mudanças necessárias de forma rápida.

A falta de *accountability* também tem sido atribuída, nos países latino-americanos, à presença da democracia delegativa, definida como a situação em que o povo - tutelado – outorga plenos poderes a seu governante, que reforça seu papel de tutor (O’Donnell, 1991). Enquanto nas democracias representativas os governantes estão amarrados às promessas de campanha devendo prestar contas de seus atos, nas democracias delegativas os eleitores conferem ao governante uma “procuração de plenos poderes”, isentando-os da prestação de contas. A distinção entre esses dois tipos de democracia encontra-se na *accountability*, fraca (ou inexistente) nas democracias delegativas e consolidada nas democracias representativas estáveis. Nestas últimas, encontra-se tanto a *accountability* vertical expressa pela participação dos eleitores no processo eleitoral, quanto a *accountability* horizontal, definida pela existência de uma rede de instituições relativamente autônomas com capacidade de cobrar do governante suas responsabilidades e de exercer a punição caso necessário (idem). Estas instituições são ausentes ou fracas nos contextos de democracia delegativa, como é o caso brasileiro, ainda que este processo esteja em construção no Brasil. “Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*” (Akutsu & Pinho, 2002, 731/732). Assim, no processo de construção de nossa democracia, a prestação de contas, “a transparência torna-se um elemento basilar” (Ruediger, 2002, 42).

Um último foco teórico deste artigo refere-se à questão da participação, entendendo-se que a *accountability* está fortemente associada com participação. Existe uma literatura imensa tratando dessa questão, dos limites e possibilidades da participação no contexto brasileiro. Vamos, no entanto, reter apenas uma contribuição que reputamos como estratégica. Com a redemocratização começaram a se esboçar no Brasil, na década de 1980, algumas experiências de abertura governamental à participação popular no âmbito municipal com destaque para o Orçamento Participativo e após a constituição de 1988 a implantação de diversos conselhos deu um impulso significativo de participação popular na esfera governamental. No entanto, já transcorridos 20 anos de construção democrática o “desenho autoritário” da estrutura estatal “permanece largamente intocado e resistente aos impulsos participativos” (Dagnino; 2002; 279). Em outras palavras, ainda que sejam registrados avanços na construção de uma cultura participativa, ainda permanece forte e dominante a estrutura autoritária e conservadora.

Este artigo ainda tem que refletir sobre outra trilha teórica, qual seja, a associação entre *accountability*, participação e sociedade da informação. Este trabalho, conforme já pontuado, está voltado apenas para o lado do governo, para seu posicionamento no tocante à *accountability* e participação, não cobrindo a forma de agir da sociedade. A questão que se coloca agora é como em um contexto onde participação popular na sua forma mais

convencional, ou seja, presencial, ainda não se afirmou (e quando existe ainda padece, em muitos casos, de problemas sérios), como esperar que a participação em sua forma digital possa se implantar e vingar efetivamente. Detendo-nos no âmbito do lado do governo, não temos condições no escopo deste artigo para discutir os vários aspectos desta questão, tanto do ponto de vista teórico como empírico, mas vale a pena pelo menos apontar alguns problemas que certamente compõem este quadro de dificuldades. Em primeiro lugar, a questão da inclusão digital que deixa de fora amplas parcelas da população do acesso aos computadores e à rede. Mais importante, no entanto, seria mesmo uma limitação estrutural à participação, quer seja digital quer presencial, da sociedade brasileira. Neste contexto, parece que o Estado pode se sentir desobrigado de perseguir uma maior *accountability*. Antes de se ter um problema, uma limitação na esfera da sociedade da informação, o problema seria muito mais estrutural de toda a construção histórica da sociedade no Brasil. Encerrando esta seção teórico-conceitual, vale a pena trazer a ponderação de que “a condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (Arato, 2002,103). O que o autor destaca, assim, é a presença ativa de uma sociedade civil, o que no edifício teórico construído neste artigo fundamentalmente nos falta. De qualquer forma, o que vamos examinar mostra como o Estado se posiciona nessa questão, mostra o lado do Estado (governo).

**3. Metodologia:** este é um estudo de casos múltiplos, de caráter exploratório, tomando dez portais governamentais sendo nove de governos estaduais: Bahia (BA), Rio Grande do Sul (RS), São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro(RJ), Paraná (PR), Pernambuco(PE), Santa Catarina(SC) e Goiás(GO) e suas respectivas capitais: Salvador, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Recife, Florianópolis, Goiânia além do portal do Distrito Federal (DF). A seleção desses casos obedeceu ao critério do índice de desenvolvimento econômico (PIB estadual) partindo do pressuposto que nos estados mais desenvolvidos encontram-se as melhores condições (econômicas, sociais, políticas, tecnológicas) para implantar melhores portais. Seguiu-se o mesmo raciocínio para escolha dos portais municipais. A escolha também obedeceu ao interesse de contemplar o maior número possível de regiões (Nordeste, Sudeste e Sul) e proporcionar um mosaico diversificado do país. O objetivo do trabalho é verificar como governos em estados com níveis de desenvolvimento econômico e de posicionamentos ideológicos diferenciados (ainda que este último aspecto não tenha sido explorado) montam, estruturam os seus portais, pressupondo que governos politicamente mais avançados tenham maior interesse e preocupação em criar um portal mais informativo, transparente e participativo. Da mesma forma, supõe-se que nesses Estados e respectivas capitais é onde se pode encontrar uma sociedade civil mais ativa, atuante e, portanto, capaz de exercer maior vigilância e cobrança em relação a seus governos o que poderia se refletir em busca de maior interatividade e cobrança de *accountability*.

De um modelo de análise que aborda a temática (Pinho, Iglesias, Souza, 2005) foram selecionadas questões referentes à transparência e participação no sentido de investigar a *accountability* dos portais analisados. A pesquisa foi realizada de 23/02 a 03/06/2005 (portais estaduais) e de 18/08 a 19/12/2005 (portais municipais) através de “visitas digitais” aos portais selecionados que têm o seguinte endereço: [www.ba.gov.br](http://www.ba.gov.br); [www.estado.rs.gov.br](http://www.estado.rs.gov.br); [www.saopaulo.sp.gov.br](http://www.saopaulo.sp.gov.br); [www.governo.rj.gov.br](http://www.governo.rj.gov.br); [www.mg.gov.br](http://www.mg.gov.br); [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br); [www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br); [www.pernambuco.gov.br](http://www.pernambuco.gov.br); [www.goias.go.gov.br](http://www.goias.go.gov.br); [www.df.gov.br](http://www.df.gov.br) (estaduais) e [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br); [www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br); [www.rio.rj.gov.br](http://www.rio.rj.gov.br); [www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br); [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br); [www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br); [www.pmf.sc.gov.br](http://www.pmf.sc.gov.br); [www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br); [www.salvador.ba.gov.br](http://www.salvador.ba.gov.br) (municipais).

De modo a perquirir de forma adequada o estado dos portais visitou-se os sites de algumas secretarias de governo com fins de obter maior correção e segurança na busca das

informações requeridas e não apenas o portal, a *home*. A seguir são apresentados os resultados da investigação dos portais segundo os elementos do modelo de análise construído.

#### **4. Transparência dos portais governamentais:**

##### **4.1 O portal disponibiliza um acompanhamento dos planos de políticas públicas e ações governamentais em andamento, bem como dos cronogramas específicos desses planos?**

A absoluta maioria dos portais, tanto estaduais como municipais, não disponibiliza qualquer forma de acompanhamento ao cidadão dos seus projetos por via eletrônica, não se construindo qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais. Verificou-se que as informações prestadas são muito superficiais, incompletas e genéricas, sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução, distanciando-se completamente do atendimento à uma transparência efetiva. Como uma exceção, localizou-se o programa “de olho na obra” da Secretaria de Obras Públicas do Estado do Paraná, que apresenta uma relação completa das obras em andamento (não são planos, mas obras, intervenções já decididas em outros fóruns), bem como seus relatórios semanais detalhados, valores orçados totais, e inclusive câmeras para acompanhamento on-line do andamento de algumas obras, uma iniciativa não encontrada nos outros estados.

Nos portais municipais, observou-se que em apenas dois casos (Curitiba e Rio de Janeiro) existe alguma forma de acompanhamento, com um grau de detalhe aceitável, possibilitando ao cidadão informações sobre as ações governamentais (novamente apenas obras). Em outros dois casos (Florianópolis e Porto Alegre) ocorre um atendimento parcial sendo que no caso de Florianópolis é exposto um projeto, Recuperação do Mercado Público com as sugestões da sociedade civil e os relatórios produzidos, referentes a este projeto. Ainda que esse possa ser um projeto importante para a cidade, no entanto, é o único que é debatido com a sociedade, mostrando que não existe uma sistemática de exposição por parte do governo de suas ações e conseqüente acompanhamento pela sociedade. É exemplar a fala de uma cidadã comentando a ação governamental: “Parabéns pela abertura deste canal, pena que específico para o mercado público, deveríamos ter outros para os demais problemas da cidade para podermos dar sugestões”. O que este caso mostra é que por se tratar de um incêndio em um bem público de referência para a população, o que causou uma comoção generalizada, parece que isto levou a prefeitura a adotar esse procedimento raro. Mas esta é uma exceção, o que se verificou é que, de uma forma generalizada e absoluta, o poder público não adota essa sistemática. No caso de Porto Alegre, está instalado um sistema de acompanhamento de obras muito bem estruturado, porém cobrindo apenas obras do Orçamento Participativo. É possível entrar no sistema através de: temática (saúde, educação, etc), ano, órgão governamental ou caso o usuário saiba o código da obra de interesse poderá fazer uso deste diretamente. Embora o sistema seja sofisticado, as informações disponibilizadas se referem apenas à descrição da obra e situação atual, não explorando o potencial que o sistema possui. Nos demais portais municipais simplesmente não são disponibilizadas informações sobre os planos de políticas públicas e ações governamentais em andamento. Toda esta situação está a indicar que a idéia de transparência, de mostrar o que o governo faz ou deixa de fazer, está muito aquém de uma transparência efetiva e o governo se comporta, governa de uma forma insulada.

##### **4.2 Existem, no portal, demonstrativos da execução do cronograma físico-financeiro das ações acima mencionadas?**

###### **Caso a constatação seja negativa, existe alguma justificativa do ente para tal?**

Em nenhum portal estadual analisado foram encontrados estes demonstrativos indicando novamente a ausência de prestação de contas e informações deste tipo à sociedade. O comportamento dos entes governamentais neste quesito converge com o anterior, qual seja, não há implantação de dispositivos para a sociedade fazer o acompanhamento dos cronogramas físico-financeiros (com exceção parcial do PR), o que reforça o insulamento do executivo. Na verdade este posicionamento constitui um agravamento da situação anterior ao

se tratar de informações sobre aplicações financeiras que não são disponibilizadas à sociedade. Ao se considerar que a implantação dessas informações na rede constitui tarefa relativamente fácil de operacionalizar este posicionamento dos entes governamentais só se agrava. Quanto à apresentação de justificativas para tal proceder, não há por parte dos entes qualquer justificativa para a não apresentação dessas informações .

A mesma situação ocorre com os portais municipais, em nenhum portal analisado foi encontrada qualquer informação deste tipo, indicando novamente a ausência de prestação de contas e informações à sociedade. Não há qualquer justificativa por parte dos entes governamentais para a não apresentação dessas informações o que pode ser interpretado como ausência de uma cultura de transparência, talvez uma resistência histórica a ser transparente.

#### **4.3 O portal disponibiliza informações da execução orçamentária referente aos exercícios anteriores dos planos de políticas públicas e ações governamentais?**

Neste quesito encontram-se avanços significativos referentes à prestação de contas dos exercícios anteriores, até, em alguns casos, com elevado grau de detalhamento com apresentação de dados bem desagregados o que possibilita ter uma visão bem detalhada dos gastos governamentais, permitindo identificar as prioridades do Governo (e as não prioridades). O caso do RJ desponta com um desempenho negativo, mostrando uma forte disposição para a não transparência, pois as informações da execução orçamentária disponíveis referem-se aos anos 2001 e 2002, ou seja, do governo anterior e não do vigente. Na Secretaria de Finanças há uma seção intitulada “prestação de contas ao cidadão”, porém esta se encontrava em manutenção. Vale a pena chamar a atenção para algumas menções explícitas à transparência em alguns portais, como é o caso, por exemplo, de MG onde na seção “contas públicas” é destacado: “Acompanhe e fiscalize toda a gestão financeira de Minas Gerais, com acesso aos principais números dos gastos do governo estadual, sempre atualizados para garantir a transparência exigida nas democracias”. Também o caso do PR onde as informações necessárias foram encontradas dentro da Secretaria da Fazenda, através do link “responsabilidade fiscal”. Segue a mesma linha, o caso do portal do DF onde os relatórios estão dispostos de maneira bastante didática e é apresentada uma seção “dito e feito” onde são arroladas diversas ações de cunho social com quantitativos.

Por outro lado, no caso de SC a leitura dos dados é bastante dificultosa e no portal de PE as informações estão agrupadas em rubricas muito gerais, não permitindo ao interessado um maior conhecimento de aplicações financeiras específicas, do mesmo modo no portal de GO as informações estão disponibilizadas de maneira genérica. Em suma, pode-se considerar que neste caso há, em geral, um avanço significativo de transparência, mas tal fato pode ser atribuído possivelmente às exigências da lei de prestação de contas já existente. Como a prestação de contas tem que ser feita e segundo dispositivos de programas computadorizados fica fácil e objetivo colocá-las na *web*. Porém, em alguns portais, como observado, o acesso a informações é bastante dificultoso, o que pode representar problemas de programação ou objetivos mais escusos de esconder informação. Em alguns casos, não se pode dizer que não há transparência, mas não existem facilidades no sentido da mesma, o que pode ser interpretado com uma resistência à transparência ou não engajamento em uma política de respeito à sociedade. Todavia, neste quesito é onde se observa uma maior prestação de contas, o que pode indicar que há uma predisposição para prestar contas do passado, mas uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento. De qualquer forma, merece destaque o fato que alguns portais chamam a atenção para o compromisso de transparência.

Quanto aos portais municipais investigados, descobriu-se que quase a totalidade dos portais fornece essas informações, ainda que em variados graus de aprofundamento (caso de Goiânia que tem o ano de 2004 em descoberto). O único caso que não apresenta nenhum dado orçamentário foi o portal do Rio de Janeiro. Dada a surpresa da situação, recorreremos ao

mecanismo de busca sendo feitas três tentativas - “balanço”, “orçamento”, “prestação de contas” -, não se chegando também a localizar nenhuma informação financeira. Isto representa uma grave falha do portal, considerando toda a legislação existente. A propósito, a única informação mencionada refere-se à legislação na área financeira, mas também não se tendo acesso a esta. Vale ainda observar o caso de BH onde nem todos os dados puderam ser encontrados. O acesso ao mesmo se dá através de uma seção da “home” intitulada “contas públicas”, dentro de “Cidadão *on-line*”. É oportuno observar que o ícone de busca dessa informação é “contas públicas” e não “prestação de contas”, dando a indicar que a palavra “prestação” ou estaria sendo evitada ou ainda não está devidamente incorporada na cultura política governante em geral. Todavia, neste quesito é onde se observa uma maior prestação de contas, o que pode indicar que há uma predisposição para prestar contas do passado, mas, como no caso dos portais estaduais, uma dificuldade em fazê-lo no que se refere ao presente, ao que está em andamento.

## **5. Participação/ interação:**

### **5.1 Existe a possibilidade de contatar o ente por e-mail, a partir de link ou seção disponível na página de apresentação do portal?**

**Em caso afirmativo, a autoridade responsável por determinada política demandada pelo cidadão pode ser contatada diretamente por e-mail?**

**Considerando a impossibilidade de atendimento direto ao cidadão pela autoridade responsável por determinada política, existe a alternativa de atendimento por um ouvidor (ou equivalente) do ente para que o cidadão possa encaminhar reclamações e sugestões?**

Verificou-se nos portais estaduais que existe um canal de comunicação do governo com a sociedade, sendo a forma consagrada de contato o formulário eletrônico, mostrando que estão instalados procedimentos para contato com os cidadãos. Não se tem como avaliar, no entanto, se as demandas destes chegam diretamente (ou se chegam) aos responsáveis ou se caem em uma “vala comum”. Constatou-se em muitos casos a existência de ouvidorias e de disponibilização de contatos (e-mail, formulários eletrônicos, telefone) indicando um movimento positivo no sentido de estreitar relações com os cidadãos. Por outro lado, não se identifica um posicionamento muito claro em diversos casos, pois o interessado não sabe exatamente a quem está se dirigindo dando a sensação que parece que ninguém é responsável, que não haveria um responsável, dada a dificuldade de identificar e localizar o mesmo. Identificou-se também, no âmbito de algumas secretarias da fazenda, uma listagem de dúvidas mais recorrentes, o que certamente resulta de manifestações dos interessados e que representa a utilização positiva das TIC. Acredita-se que isto poderia ser implantado em outras secretarias, mas nada foi localizado nos casos analisados. O que se quer dizer é que falta efetivamente aos portais interatividade, ou seja, diálogo com a sociedade. De qualquer forma deve se observar que tudo isto implica na montagem de uma nova cultura do serviço público, de uma nova cultura política que, na verdade, se defronta com toda uma cultura de fechamento à cidadania.

Quanto às segunda e terceira questões, não há possibilidade de contato direto com os responsáveis das políticas, ocorrendo na melhor das hipóteses o link “Fale Conosco” que remete diretamente ao e-mail geral da secretaria. No entanto, no caso de RJ, especificamente com relação à Secretaria de Educação, o contato se dá através de e-mail direto aos dirigentes da secretaria, e no caso de MG, é possível contatar o responsável geral pela “central de projetos” da Secretaria Estadual de Planejamento (onde há uma carteira com a listagem de todos os projetos desenvolvidos nas diversas secretarias de governo). O portal de MG, é o único dentre os pesquisados que exhibe uma relação de projetos detalhada. No caso do PR, vale registrar que o site faz a seguinte recomendação: “exercite sua cidadania, somente através da ação e colaboração de cada cidadão, o governo poderá realizar as modificações e

aperfeiçoamentos na administração pública”, o que representa uma tomada de posição explícita a favor da transparência e da participação. No caso do RS não foi localizada uma Ouvidoria Geral do Governo (pelo menos não no seu portal). Era de se esperar que dada a importância de uma ouvidoria, esta estaria em destaque na página inicial do portal.

Quanto aos portais municipais se tem basicamente a mesma situação, verificando-se a existência de um canal de comunicação do poder municipal com a sociedade, através do formulário eletrônico, mostrando uma abertura para o contato com os cidadãos, mas não conseguindo se identificar se as demandas destes chegam aos responsáveis ou se perdem na já mencionada “vala comum”. A não explicitação do destinatário das mensagens recebidas já é um indicador de que esta questão não mobiliza fortemente o poder municipal que não explora devidamente a facilidade de comunicação da internet. Quanto à existência de ouvidoria, constata-se que sua existência na maior parte dos casos sendo, no entanto, a forma de contato pouco explícita, nebulosa, o que indica que a ouvidoria não é nada valorizada. Em alguns casos, o contato é por telefone, o que é um contra senso com a tecnologia avançada digital.

### **5.2 Existe a necessidade de identificação do cidadão para realizar interação com o ente?**

Tanto para os portais estaduais como municipais, nos casos de uso de formulário faz-se necessária a identificação. Somente quando a comunicação é feita única e exclusivamente através de e-mail direto a identificação não se faz necessária. Entende-se que a necessidade de identificação do cidadão para realizar interação como ente na maior parte dos casos pode representar a responsabilização de quem está emitindo a questão.

### **5.3 Existe um canal aberto para discussão das políticas públicas (gestão de recursos ou programas de governo) pelo ente antes mesmo da sua aprovação pelo Legislativo?**

De uma maneira geral não existe qualquer canal de participação popular para discussão de políticas públicas. Apenas foram detectadas seções de enquetes, mas em um número bastante reduzido e as questões colocadas não tratam temas substantivos (programas específicos do Governo), nem são disponibilizados os quantitativos das respostas, não dando idéia, assim, da magnitude da “participação”. Não há menção nos portais a qualquer forma de utilização destas enquetes para a melhoria das políticas públicas. Entendemos que apenas a existência de enquete não é suficiente para caracterizar um processo mais amplo de debate. De forma um tanto recorrente, encontrou-se pesquisas de opinião pública sobre o design do próprio site, presumidamente no sentido de melhorar o desempenho deste. No portal de MG encontrou-se enquete sobre aspectos da saúde. No caso do PR embora siga em linhas gerais o apontado até agora há que se destacar a existência de três audiências públicas realizadas pelo Governo do Estado ao longo do ano para a prestação de contas aos cidadãos, visando uma maior transparência administrativa. No portal do DF e em várias secretarias, encontrou-se uma profusão de enquetes como não encontrado nos outros portais, não mencionando, no entanto, se o governo se apropria dessas informações e estabelece relações de interatividade com os cidadãos.

Nos portais municipais neste quesito ocorre uma unanimidade, pois nenhum portal disponibiliza qualquer mecanismo de interação para discussão de políticas públicas em uma fase de elaboração, o que mostra que a idéia de participação está longe de ocorrer na fase de planejamento e definição de políticas. Assim, a possibilidade de acelerar este processo pela TIC é descartado. O que se detectou, sendo informado pelo portal, é a existência de processos de debate e discussão, porém de forma presencial (casos de SP, Recife, BH, Porto Alegre), o que está a indicar que o meio presencial ainda é absolutamente predominante não se utilizando, portanto, a potencialidade do meio digital o que nos leva a questionar a efetiva possibilidade deste, pelo menos por ora. Isto nos leva, então, a questionar se existe uma cultura de discussão via digital ou se não há interesse por parte do setor público em abrir efetivamente esta forma de debate, não se desconsiderando obviamente o problema da exclusão digital que deixa uma parcela considerável da população fora deste sistema.

A investigação feita nesses portais revela, assim, a manutenção da tradicional maneira de administrar tecnocraticamente, ou seja, um grupo de técnicos se fecha e apresenta posteriormente à sociedade um “pacote” completo e fechado. Surpreendeu em particular, o caso RS dada toda a tradição de participação.

#### **5.4 Está disponibilizada no portal alguma indicação de resposta por parte do ente às demandas da sociedade referentes a ações pontuais do Governo?**

Não se identificou nenhuma área de resposta a demandas da sociedade. Nos portais estaduais, de modo geral, está instalado o tradicional serviço “Fale conosco” sendo o acesso a este normalmente através de formulário. Para termos conhecimento se o sistema funciona seria necessário formular uma questão. Formularam-se questões em alguns portais como teste. No caso da BA o sistema permite o acompanhamento da situação através de uma senha obtendo-se a resposta à questão formulada em duas semanas. O que se observa é que cada requerente tem acesso apenas a sua questão não tendo uma visão de conjunto do que está preocupando ou mobilizando outros cidadãos. Isto tem implicações para a formação de um possível conhecimento coletivo sobre cada tema. No caso do RS, não existe qualquer forma de acompanhamento não possibilitando, assim, ao usuário o conhecimento do estágio da (suposta) resposta à sua mensagem. No caso de SP à questão formulado obtivemos uma resposta de que seria encaminhada ao setor competente, mas jamais chegou qualquer resposta. Nos casos de RJ (onde o serviço se chama “fala cidadão”), MG e PR não formulamos questões. No portal SC está disponibilizado apenas o link “ouvidoria” e não o tradicional “Fale conosco” o que, talvez, possa causar uma certa dificuldade ao usuário. Nos demais portais (PE, GO, DF) não se encontrou nenhum dispositivo de resposta.

Ao pesquisar os portais municipais, notou-se que, exceto o caso de Curitiba, todos os outros portais, assim como no caso dos portais estaduais, não implantaram sistemas de resposta à demanda da sociedade, o que mostra, mais uma vez, que não existe engajamento por parte do setor público em ser mais responsivo à sociedade. Quando existe alguma forma de contato, esta é entre o setor público e o indivíduo, não transparecendo esta dúvida ou questionamento para a sociedade o que impede a formação de uma consciência coletiva a respeito de problemas comuns a vários cidadãos, através das tecnologias eletrônicas, fomentando um debate com troca de idéias entre cidadãos e entre estes e o poder público. Por outro lado, permite ao poder público dar um tratamento individualizado às questões.

#### **5.5 Está disponibilizada no portal alguma indicação de resposta por parte do ente às demandas da sociedade referentes a políticas mais amplas? (gestão de recursos ou programas de governo)**

Nos portais estaduais, repete-se a situação anterior, com exceção parcial do portal SP, não sendo fornecido nenhum espaço no portal do ente para manifestação e discussão do cidadão, não se submetendo assim as ações governamentais ao escrutínio popular. O mesmo ocorre com os portais municipais verificando-se que não transparece para o portal as demandas da sociedade colocadas através de contato eletrônico, de modo que fica impossível de detectar um comportamento mais geral por parte da população. Ocorre uma unanimidade em todos os portais, não há abertura por parte do poder público municipal em compartilhar com a sociedade a elaboração de políticas mais amplas o que pode ser entendido, como mencionado anteriormente, como um enclausuramento do poder público, avesso à interação com a sociedade, não fazendo uso da capacidade de contato que as tecnologias eletrônicas possibilitam.

#### **5.6 Está disponibilizada no portal a avaliação dos serviços públicos por parte do cidadão?**

Neste item, também, observa-se a mesma aridez anterior de ausência de instrumentos de interação pela *web*. Na análise dos portais estaduais, localizou-se uma pesquisa de opinião no site da Secretaria de Saúde do RS direcionada ao público regional, não sendo obtido

resposta, pois a única forma de se acessar à pesquisa seria através de uma senha enviada através de correspondência aos cidadãos do estado. No caso de SP, se constatou manifestações do tipo “sua contribuição é bem vinda”, mas nenhum procedimento mais sistemático de avaliação foi localizado. No caso do RJ, não aparece nenhum “link” ou “banner” explícitos a respeito de serviços públicos, muito menos de sua avaliação. No caso de MG, como já foi dito, apenas existia uma enquete que questionava sobre a qualidade do próprio saite, porém nada de mais consistente. No portal PE aparece uma Agência de Regulação de Pernambuco com um *link* disponibilizado na *home*.

Tomando-se para análise os portais municipais, obtém-se a mesma resposta, qual seja, nenhum portal disponibiliza esta facilidade. Em alguns casos ainda existe propaganda dizendo que o objetivo do portal é “oferecer o melhor serviço on-line” (caso do Rio de Janeiro), mas, na prática, isto está longe de ocorrer. Mesmo nos casos onde existe o Orçamento Participativo, como Recife, que pressupõe um contato (real e não virtual) entre o poder público e o cidadão, o que incluiria um suposto processo de avaliação de serviços, não está disponibilizado nenhum esquema de avaliação mais amplo através da rede. Em outras palavras, novamente, o potencial da rede não está sendo explorado. No caso de Florianópolis encontrou-se apenas uma enquete de avaliação dos serviços do Pró-Cidadão, que, no entanto não divulga resultados, o que representa a ausência de retorno para a coletividade como um todo. Esta fica, desta maneira, sem uma visão geral da avaliação do serviço prestado e do pensar dos outros cidadãos. Como se sabe, a existência do *feedback* é uma etapa fundamental no processo de planejamento e de governo. O que se nota aqui com a ausência de qualquer mecanismo de retro-alimentação a partir da opinião da sociedade é a presença de um “vôo cego” dos governos que governam sem os instrumentos de retorno da população, pelo menos os de comunicação eletrônica. Todas essas evidências confirmam que ainda não vinga no Brasil a idéia ou uma cultura de avaliação do serviço público, estando este praticamente impermeável à ação da sociedade.

**6. Conclusões:** esta seção representa uma consolidação de conclusões tiradas ao longo da pesquisa nos portais dos componentes do modelo de análise adotado. Uma primeira conclusão remete-nos ao fato de que não existem diferenças sensíveis de qualidade entre os portais estaduais e municipais. O que os portais se ressentem realmente é de interatividade em mão dupla podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo *government-to-citizen*. Encontra-se um padrão repetitivo de ausência de espaços institucionais para acompanhamento das ações governamentais em andamento, o que denota como os governos ainda se comportam de maneira tecnocrática, insulados de suas respectivas sociedades. A investigação revela a tradicional maneira de administrar de forma tecnocrática, ou seja, um grupo de técnicos se fecha e apresenta posteriormente à sociedade um “pacote” completo e fechado. Não se explora a capacidade de comunicação e interação que a rede possibilita, sendo as decisões tomadas intra-muros. O governo continua atuando de forma insulada, apesar de toda a possibilidade de contatos ampliados que a tecnologia oferece confirmando-se a prevalência de uma cultura política avessa a transparência e a participação, quer seja no âmbito presencial quer virtual (digital). Mais que isso, nota-se também a ausência da identificação dos responsáveis pela política denotando uma cultura de falta de responsabilização dos gestores públicos.

O que esses casos analisados mostram é que estamos longe da implantação de uma cultura de comunicação digital, e o poder público não dá mostras de atuar firmemente neste sentido. Obviamente não estamos na estaca zero, os próprios portais já representam um sintoma de progressos consideráveis. No entanto, no que tange a *accountability*, os avanços ainda são modestos ou mais retóricos. No terreno especulativo podemos questionar se existe essa consciência toda em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para maior transparência ou se o problema é muito mais estrutural de resistência dos atores públicos em

se revelar plenamente para a sociedade civil. Em geral, o que se observa é que os portais ainda não fazem uso das TIC para promover interatividade com a sociedade sendo a idéia de interatividade, de exploração do potencial da comunicação ainda praticamente inexistente. A relação que se estabelece entre o cidadão (indivíduo) e o ente governamental (público) é individualizada ficando-se sem saber se efetivamente existe resposta às questões formuladas, se o governo é responsivo. Os portais ao não disponibilizar publicamente uma lista de questões mais recorrentes não possibilitam aos outros cidadãos o conhecimento das inquietações de outros, o que não permite formar um conhecimento e uma consciência coletivos. Quando existe alguma forma de contato, esta é entre o setor público e o indivíduo, não transparecendo a dúvida ou o questionamento para a sociedade. Os portais não recorrem à interação através dos fóruns que constitui uma forma de maior interação entre os próprios cidadãos colocando seus posicionamentos em relação a questões públicas fazendo-os chegar ao conhecimento do poder público e possibilitando também criar um conhecimento comum na esfera da sociedade civil. Mais especificamente com a existência de fóruns, um cidadão pode saber o que o outro pensa, abrir um diálogo entre seus pares e essas informações chegarem ao conhecimento do setor público. Em outras palavras, não se está explorando o potencial das TIC de modo a fomentar um debate entre cidadãos e entre estes e o poder público. Por outro lado, permite ao poder público dar um tratamento individualizado às questões.

Duas possibilidades podem ser apontadas para este fato. Em primeiro lugar, por ser uma tecnologia ainda relativamente recente, ainda haveria resistências à sua adoção principalmente pelo setor público, não se teria ainda uma cultura digital ou esta ainda é muito rarefeita, embrionária. Poderia, então, estar ocorrendo uma exploração pouco efetiva das possibilidades da tecnologia para levar a uma maior interatividade. Em segundo lugar, e isto parece muito mais decisivo, ainda perdura no setor estatal a idéia da não prestação de contas de suas atividades à sociedade. Evidentemente, esta não é uma via de mão única, resultando também essa realidade na ausência de uma sociedade mais ativa e cobradora das atividades governamentais. Conforme afirmado ao início, esta pesquisa não envereda pela análise da sociedade civil, das formas utilizadas por esta em seu relacionamento com o setor público, não se podendo ser mais assertivo nessa questão, mas, parece ficar claro, que do ponto de vista do Estado não há um movimento concreto de construção de maior *accountability* nos portais e através dos portais.

No que se refere à participação, e esta está umbelicalmente ligada à *accountability*, os avanços também são pequenos. Mesmo estados mais desenvolvidos (SP e MG) não apresentam avanços substanciais do ponto de vista da abertura à participação popular, apenas o caso PR mostra um certo diferencial positivo onde são implantados procedimentos tecnológicos *on-line* de acompanhamento das obras públicas. Também os casos em que os portais mencionam a existência de participação, esta parece ser muito mais uma figura de retórica.

O levantamento acima apresentado acaba por confirmar o que até mesmo a literatura internacional tem apontado, uma realidade bem abaixo das expectativas geradas pelas TIC, identificando-se uma realidade bastante distante das promessas. Isto pode nos levar a indagar se não estaria havendo uma hiper valorização das expectativas dessas tecnologias. Por outro lado, não se pode afirmar que o governo eletrônico, expresso pelos seus portais, tenha falhado, pois ainda está em construção, seu avanço depende de mudanças fundamentais na cultura política da nação. Assim, a *accountability* ainda é um processo em construção na sociedade brasileira não dando para esperar mudanças radicais nos processos e nas formas políticas. Parece que *accountability* ainda não tem tradução para o Português embora o termo já povoe muitos dos artigos sobre a construção democrática no Brasil.

Este trabalho mostra, por último, que se torna necessário aprofundar as pesquisas para gerar afirmações mais assertivas e mais conhecimento, principalmente contemplando o lado da

sociedade civil, como esta se comporta e se estrutura quanto a seu posicionamento face aos governos que constroem as telas dos portais até para não identificar um único responsável, o Estado, em toda essa construção. Evidentemente, isso tudo não se descola de todo um processo histórico trilhado pelo Brasil.

#### **7. Bibliografia:**

AGRE, Phil. Criando uma cultura da Internet. Dossiê Informática/Internet. Revista USP. N. 35. São Paulo. Set/nov. 1997.

AKUTSU, Luiz & PINHO, José Antonio G. de . Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. RAP. Vol. 36. N.5. set/out. 2002.

ARATO, Andrew. Lua Nova. Nos. 55/56. São Paulo. 2002.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português? RAP. Vol. 24. N. 2, p. 30-50. fev/abr. 1990.

CASTELLS, Manuel. A Galáxia da Internet – reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro. Jorge Zahar ed. 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil- Evelina Dagnino (organizadora), São Paulo, Paz e terra, 2002.

JOIA, Luiz Antonio & CAVALCANTE NETO, Aristides A. Fatores críticos de sucesso na construção de processos *government-to-government*. Organizações & Sociedade. V. 11. N. 29. Janeiro/abril 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, n. 31, out 1991.

PINHO, José Antonio G. de, Iglesias, Diego, Souza, Ana Carolina P. Governo Eletrônico, Transparência, *Accountability* e Participação: o que Portais de Governos Estaduais no Brasil Mostram. Anais do XXIX EnANPAD. Brasília. Setembro 2005.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico e Democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. Organizações & Sociedade. V. 9. N. 25. Setembro/dezembro 2002.